

REVISÃO DA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA – A HORA DAS ESCOLHAS

*Liliana Reis Ferreira*¹

"For most Europeans security is a top priority today. And they know far too well that, amidst the deep uncertainty that surrounds us, we are safer and stronger when we work together, as a true Union."

Federica Mogherini, 2016

Resumo: A Estratégia Europeia de Segurança de 2003 representou um passo definitivo na construção da PCSD, constrangido por um processo de tomada de decisão intergovernamental, contudo as inovações introduzidas pelo tratado de Lisboa e a alteração do ambiente de segurança conduziram a uma necessidade de revisão das expectativas, ambições e ameaças da UE. Este artigo procura avaliar a revisão da Estratégia Europeia de Segurança, bem como apresentar as alterações introduzidas pela Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia – “*Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte*” e os esforços que têm sido desenvolvidos para a sua implementação.

Palavras-Chave: União Europeia, Estratégia, Política Externa, Segurança, Defesa,

Abstract: The 2003 European Security Strategy was a decisive step in the construction of the CSDP, constrained by an intergovernmental decision-making process. However, the innovations introduced by the Lisbon Treaty and the change in the security environment led to a need to revise

¹ Professora Auxiliar na Universidade da Beira Interior. Diretora da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais e do Mestrado em Relações da Universidade da Beira Interior. Investigadora do CICP.

expectations, ambitions and threats. This article seeks to assess the revision of the European Security Strategy and to present the changes introduced by the EU Global Strategy for the Foreign and Security Policy - "Shared vision, common action: a stronger Europe" and the efforts that have been made developed for its implementation.

Key words: European Union, Strategy, Security, Foreign Policy, Security, Defense

1. Construção de uma Narrativa

Desde a 21ª Cimeira franco-britânica em Saint-Malo, em Dezembro de 1998, que a UE começou a perfilhar uma política *autónoma* de segurança e defesa e a redefinir o seu papel enquanto ator global no seio das relações internacionais. Para a França, o uso eficiente da força, baseado no conceito de *deterrence* ou dissuasão, começava agora a esboçar uma aproximação e cooperação mais pragmática com a NATO e uma cooperação multinacional que se tornasse mais eficiente. Aos olhos dos britânicos a defesa europeia começava agora a adquirir valor adicional real. A linguagem usada na cimeira de Saint-Malo – referindo-se a uma “*capacidade para ação autónoma*” (British-French Summit St Malo Dezembro, 1998) – representa um acordo entre estes dois desenvolvimentos: a aproximação de Londres à Europa, tal como a concessão francesa à legitimidade atlântica. As Cimeiras de Colónia, Helsínquia e Nice, tal como as próprias modificações normativas no seio do Tratado da União Europeia, começavam a desenhar um modelo ímpar nos processos de integração regional e a construção de uma de potência singular e eclética. Contudo, a UE carecia de uma dimensão conceptual² que conseguisse abranger as políticas externas e de defesa dos Estados-membros e pudesse servir como uma estrutura para uma abordagem

² O único documento existente à data, era a *Comunicação sobre a Prevenção de Conflitos* de 2001, no qual a Comissão tinha proposto a identificação da raiz dos conflitos, através da promoção de uma “*estabilidade estrutural*” definida como “*desenvolvimento económico sustentável, democracia e respeito pelos direitos humanos, estruturas políticas viáveis, saúde ambiental e condições sociais, com a capacidade de gerir as mudanças sem o recurso ao conflito*”. Cumpre-nos sublinhar que este documento delineia pela primeira vez uma Estratégia da UE, referindo-se à força e ao poder de atração do modelo Europeu, nomeadamente através dos países vizinhos ao oferecer a perspectiva da integração europeia e através da listagem dos instrumentos, que a União Europeia direta ou indiretamente possui para a prevenção de conflitos, nomeadamente, cooperação para o desenvolvimento e assistência externa, cooperação económica e instrumentos de política comercial, ajuda humanitária, políticas sociais e ambientais, instrumentos diplomáticos tais como o diálogo político e a mediação, bem como sanções de caráter económico ou outro, e, por último, os novos instrumentos da política europeia de segurança e de defesa (incluindo a recolha de informação para a previsão antecipada de situações de risco potencial de conflitos e a fiscalização de acordos internacionais). Comissão Europeia. (2001). *Comunicação da Comissão sobre*

compreensiva e integrada. O ano de 2003, referido como “*the crisis to catharsis*”, por Anand Menon (2004) assinalaria importantes desenvolvimentos respeitantes a esta Política, não obstante a crise resultante das inúmeras divisões no seio da União devido à crise no Iraque e de não ser assunto em discussão, quer na Convenção quer na Conferência Intergovernamental. Este ano “*provide grounds for optimism about the potential future effectiveness of ESDP*”³. O forte dinamismo iniciado em 2003 não pode ser divorciado das consequências estruturais desencadeadas pelo 11 de Setembro, nomeadamente a luta contra o terrorismo e a percepção de que o mundo pós-Guerra Fria encetava agora novas ameaças. Assim, em Junho de 2003, é aprovada a Estratégia Europeia de Segurança, intitulada “*Uma Europa Segura Num Mundo Melhor*” cuja elaboração, fortemente condicionada pela incapacidade da UE se apresentar como uma frente unida e influente na guerra contra ao Iraque, representou a primeira tentativa de criar uma doutrina estratégica europeia adaptada ao novo contexto de segurança internacional, e um esforço de gerar uma visão comum da ordem internacional que se impunha construir para assegurar a paz e a segurança, bem como do papel que a UE deveria desempenhar a este respeito (FERREIRA-PEREIRA, 2005, p.116). Assim, a EES, e nomeadamente o seu contributo na construção de um pensamento estratégico comum tornou-se numa referência obrigatória na afirmação do papel da UE como um ator global, de modo a reajustar o

a *Prevenção de Conflitos*. Bruxelas: Comissão Europeia, p. 7. Disponível e <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0211:FIN:pt:PDF> [acedido a 19 de Abril de 2010]

³ Para este autor os desenvolvimentos que se seguiram à intervenção no Iraque serviram de catalisadores da própria PCSD uma vez que: *[T]he crisis served to make explicit the various competing agendas and ambitions of the member states which previously, remain implicit, had inhibited progress toward putting ESDP into action [...] The issue of the precise nature of an EU security policy – the balance between its military and non-military components and the extent of EU military ambitions – has been clarified somewhat, with the Iraq war and its aftermath serving not only to convince sceptics of the continued utility of military force, but also to highlight both the importance of the Union possessing adequate soft security tools and the necessary limits to EU military ambitions. Finally the conflict underlined the need for consensus among the larger member states if EU external policies were to function effectively – a need that was neither clearly perceived, nor generally accepted, beforehand. Consequently –and with the usual caveats regarding the dangers inherently volatile issue are –there are reasons to believe that ESDP will not survive, but possible even benefit from the crisis.* Menon, A. “From crisis to catharsis: ESDP after Iraq”. *International Affairs*, Vol. 80, n.º 4, pp. 632.

seu papel estratégico com a sua capacidade económica (GNESOTTO, 2002, p.12), representando “*a significant motor in taking the EU strategy forward*” (Howorth, 2003, p. 6).

Tal como em 2003, também em 2016, quando é apresentada a Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança, a UE vivia um período de fragmentação. Contudo, o momento atual parece apontar para uma superação da mera “narrativa” estratégica. Com efeito, quer o documento apresentado em junho de 2016, quer o empenhamento do Conselho e da Comissão nos meses seguintes sugerem uma nova abordagem à política externa e de segurança e defesa da União.

1.1. Evolução do Conceito de Estratégia

Para uma compreensão efetiva da importância da EES na construção da PCSD e dada a diluição do conceito de *Estratégia* nos últimos anos, o seu alargamento a vários domínios e a sua própria vulgarização, importa refletir sobre o seu conteúdo real⁴. Para uma análise deste conceito, torna-se obrigatório procurar as suas raízes etimológicas. A palavra estratégia é oriunda do grego, mais precisamente das palavras grega “*stratos*” e “*agein*”, as quais significam, respetivamente, exército e conduzir/comandar⁵. Assim, e na sua origem, a palavra *Estratégia* significaria a ação de conduzir ou comandar os exércitos (MARTINS, 1984, p.101). Não admira portanto, que ao longo do tempo, a *Estratégia* tenha pertencido ao domínio exclusivo militar e portanto, dos Estados. Com a evolução do fenómeno social e político como é a guerra, necessariamente o próprio conceito teria também de sofrer metamorfoses. A primeira grande alteração surge com o alargamento no tempo, deixando de ser a “*arte da guerra*” para passar a exercer-se também em tempo de paz. Liddell Hart (1967, p. 335), propõe a alteração

⁴ Para autores realistas, como José Pedro Teixeira Fernandes os dois conceitos, segurança e defesa são muito próximos acabando por, de alguma forma, se confundirem. No decurso desta investigação tal diluição dos conceitos não acontece, dado que o conceito de segurança é polissémico. Vide a este respeito: Fernandes, J. *Teoria das Relações Internacionais: da abordagem clássica ao debate pós-positivista*. Coimbra: Almedina, 2004.

⁵ Da mesma origem, pode referir-se, ainda, o substantivo grego “*strategos*” que significa General.

do conceito para “*Grande Estratégia*” que seria para o autor “*the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy*”. Desta forma, a estratégia não seria apenas a direção de todos os recursos e meios militares, mas englobaria a direção de todos os recursos disponíveis de um Estado (MARTINS, Raul François, 1984, p.106). Com o alargamento do espectro semântico, o General Beaufre (1966, p. 47-51), vem propor também uma nova re-conceptualização para “*Estratégia Total*” que a define como sendo “*a arte de empregar a força ou a coação para atingir os fins fixados pela política*”, podendo utilizar instrumentos políticos, económicos, psicológicos e também militares consoante os objectivos⁶. Para o general Raul François Martins o alargamento do conceito a “*todos os recursos, tem ainda como consequência poder-se separar a estratégia da guerra, entendida na sua acepção restrita e tradicional a luta armada entre unidades políticas*”, e tal como Clausewitz na sua célebre fórmula a havia definido, a Estratégia representaria “*a continuação da política por outros meios*” (Citado em Beaufré 1965, p. 19).

Subjacente a todas as definições de estratégia encontram-se três elementos essenciais: os *objectivos*, os *meios* e os *intervenientes*. Relativamente ao primeiro, pressupõe-se que a estratégia é uma atividade orientada para a conquista de *objectivos*, previamente definidos pela política, o que no estudo em análise, reflete objetivos nacionais – Estados-membros, e supranacionais – UE. Relativamente ao segundo elemento essencial, os *meios*, com o alargamento do conceito, passou a incluir não só os instrumentos tradicionais de *hard power*, como também de *soft power*. Atualmente a estratégia ultrapassou em muito a dimensão militar, ao ponto de uma perspectiva abrangente estar hoje de tal forma presente, que os próprios documentos oficiais dos Estado-membros e da UE, quando vertem estas matérias em letra de lei, o fazerem tendo em atenção o vasto leque de áreas diversas em que a estratégia incide⁷. No que concerne aos intervenientes, assistimos, nomeadamente na análise desta investigação, a uma unidade integrada, que ultrapassa a esfera meramente dos estados-nação, não constituindo estes

⁶ Deste autor ver: Beaufré, A. *Deterrence and Strategy*. New York: F.A. Praeger, 1966; Beaufré, A. *An Introduction to Strategy, with Particular Reference to Problems of Defense, Politics, Economics, and Diplomacy in the Nuclear Age*. New York: Praeger, 1965 e Beaufré, A. *Strategy of Action*. London: Farber and Farber, 1967

⁷ Vide a este respeito: Fernandes, A. “A Estratégia e as Relações Internacionais”. *Nação e Defesa*, n.º 122, Vol. 4, p. 160, 2009.

últimos os únicos atores que a definem, ilustrando a clássica designação de Raymond Aron, de *unidades políticas*, que representam “*coletividades politicamente definidas e organizadas, capazes de manifestar uma vontade coletiva autónoma*” (citado em Martins 1984, p. 114).

Na definição de Abel Cabral Couto (1988, p. 11) encontramos os principais elementos de estratégia enunciados, para o general de artilharia:

[E]stratégia é a ciência e a arte de desenvolver e utilizar, com o máximo de rendimento, as forças morais e materiais de um estado ou coligação, a fim de se atingirem objetivos fixados pela política, e que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política.

Contudo, o próprio estratega português, observando as alterações no sistema internacional, sentiu necessidade de redefinição do conceito de uma forma muito mais cautelosa e abrangente, caracterizando-o agora como:

[A] ciência e a arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objetivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objetivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico)⁸.

Enumeradas algumas das definições de estratégia, percebe-se que, e no domínio das relações internacionais, foi identificada, principalmente, com os axiomas da teoria realista e neo-realista. Contudo e face à emergên-

⁸ A revisão do conceito de Estratégia por parte de Abel Cabral Couto teve subjacente uma aproximação do conceito às novas realidades. Cfr. Couto, A. “Da Importância de uma Teoria” In Francisco Abreu (ed), *Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial. Obter Superioridade em contextos conflituais e competitivos*. Lisboa: Edições Sílabo, 2002, pp. 17-22. Couto, A. “Posfácio.” In Francisco Abreu e António Horta Fernandes (eds). *Pensar a Estratégia. Do Político-Militar ao Empresarial*. Lisboa: Edições Sílabo, 2004, pp. 215-230.

cia das teorias pós-positivistas, nomeadamente do construtivismo, a estratégia tem vindo a sofrer, tal como a concepção de segurança, várias alterações⁹. Para António Horta Fernandes (2007: 5-6)

[O] exercício prudencial da estratégia e a retroação desta sobre a política tende a desarmar a ideia de política internacional como mero jogo de poder, num cenário de confrontação entre entidades soberanas, ou que atuam inspiradas em racionais soberanos.

Esta mudança no paradigma foi, para este autor, influenciada pelos estudos para a paz e os estudos para a segurança. Se atendermos aos caminhos trilhados pelos estudos da segurança nos últimos anos, assistimos a uma visão integrada, que cobre, simultaneamente, o domínio da conflitualidade e da defesa, quanto o da segurança humana a distintos níveis. O número de atores internacionais – estatais e não-estatais, legais e não legais subiu drasticamente, e como consequência a segurança, e inevitavelmente, a estratégia, tornaram-se conceitos multidimensionais. Os novos objetivos da segurança ultrapassaram a esfera exclusivamente militar, traduzindo-se hoje, na prevenção de conflitos, na limitação de danos, na cooperação e na promoção de valores como a democracia e os direitos humanos, alterando-se a própria panóplia de instrumentos na prossecução da estratégia da segurança.

⁹ Para Horta Fernandes “A estratégia é hoje uma área central da reflexão no âmbito das Relações Internacionais, ainda que uma tal relevância nem sempre seja vertida em conteúdos e disciplinas de natureza académica. É evidente que num mundo onde a conflitualidade hostil, o núcleo por excelência da estratégia, não desapareceu nem é expectável que venha a desaparecer num horizonte temporal próximo, os racionais (estratégicos) que os diversos atores internacionais mobilizam para lidar com o conflito são essenciais, independentemente da matriz de análise teórica das relações internacionais ser ou não realista. Isto é, a estratégia, mais ainda que a matriz de racionalização face aos conflitos é verdadeiramente um dado com o qual os atores internacionais, nomeadamente os atores soberanos, na forma de Estado-Nação, têm de contar”. Cfr. Fernandes, A. “A Estratégia e as Relações Internacionais”. *Nação e Defesa*, n.º 122, 2009, pp. 151-172.

2. Genealogia da Estratégia Global Europeia de Segurança

O Ministro dos Negócios Estrangeiros grego, no Conselho Informal de Assuntos Gerais e Relações Externas, afirmava que “*existia uma necessidade urgente de um conceito estratégico Europeu*”. Mas, e em boa verdade, a construção da EES, não foi somente guiada por pressões endógenas¹⁰, mas também por necessidades de reforma exógenas, fruto das dinâmicas do sistema internacional. O 11 de Setembro de 2001 e a Guerra do Iraque em 2003 influenciaram a vontade dos Estados-membros de reconsiderar o pensamento estratégico subjacente à política externa e de defesa, impossível aquando do seu nascimento, poucos anos antes. Por esta altura, muitos acreditavam que o mundo se encaminhava para uma sociedade global baseada em ideais partilhados e regulado por instituições supranacionais, um mundo onde o *soft power* e as inclinações internacionalistas seriam mais importantes que os interesses particulares de estados e os recursos de poder (TOJE, 2010, p. 77). Os vários Estados até poderiam ter motivações diferentes: definição de um distinto “*modo Europeu*” de forma a distanciar-se a eles próprios da política externa norte-americana, com a qual não concordavam, sublinhando alternativas, alinhando as prioridades europeias com os EUA para países terceiros, conservando simultaneamente a aliança transatlântica que se sentia ameaçada na sua existência; ou mesmo a combinação de ambos, reconciliando a necessária elaboração de uma agenda da UE com a necessidade da manutenção da aliança transatlântica. Independentemente da motivação, o que se revelou realmente importante foi a capacitação desta conjuntura para relançar o debate estratégico na UE, e de traduzir o debate político em estratégia, ultrapassando claramente aspetos conjunturais.

Os trabalhos preparatórios da EES foram conduzidos pelo Secretário-Geral do Conselho da UE e Alto Representante (SG/HR), Javier Solana. Na reunião informal do Conselho de Relações Externas e Assuntos

¹⁰ Nas palavras do Ex- Primeiro-Ministro Sueco Carl Bildt: “*our number one capabilities gap was not in smart bombs, but in smart policies*”. Carl Bildt, ‘We Have Crossed the Rubicon – But Where Are we Heading Next? Reflections on the European Security Strategy versus the US National Security Strategy’. Lecture, Centre for European Reform, London, 17 November 2003.

Gerais, na Grécia, a 2 e 3 de Maio, Javier Solana, inesperadamente produziu um esboço de um documento estratégico. Este documento preliminar foi posteriormente analisado pelo Comité Político e de Segurança, grupos de investigação e pela própria comunidade política com vista a assegurar a sua aceitação e adopção pelos Estados-membros. O Parlamento Europeu foi também informado (informalmente, entenda-se) através do Comité para os Assuntos Externos (QUILLE, 2004, p. 65). Na Reunião em Salónica, a 19 e 20 de Junho, o Conselho Europeu recebeu o documento, que foi devidamente adoptado como *Estratégia Europeia de Segurança*, em Dezembro de 2003, pelo Conselho Europeu. Depois deste processo pouco ortodoxo, poucas foram as alterações feitas para o documento final, ficando este como um documento com pouca visibilidade e pouca influência por parte dos Estados-membros (BISCOP, S. and Anderson, Jan., 2008, p.2). Este contributo negligenciável por parte dos Estados-membros foi também observada como um ato de excepcional confiança por parte dos Estados-membros a Javier Solana e à sua equipa e uma forma extraordinária de desenvolvimento de documentos políticos dentro da UE (BAILES, 2005, p.11).

Apesar do documento ter sido recebido de forma positiva, por sumarizar as aspirações de segurança da UE e estabelecer princípios e objectivos claros para promover os interesses da UE, em matéria de segurança, com base nos valores fundamentais europeus, muitas foram também as vozes críticas que se levantaram relativamente à sua génese (HEISBOURG, 2004; TOJE, 2005), defendendo que refletia somente as percepções internas, sendo unicamente um documento reativo e de codificação de facto (BISCOP, 2008, p.7). Tratou-se de uma iniciativa *top down*, sumária e concisa ao contrário de outros documentos políticos da UE (BIRD, 2007, p.185).

2.1. Estratégia Europeia de Segurança

Na Introdução à Estratégia Europeia de Segurança (doravante EES) encontra-se sublinhado o fato da União Europeia *[d]ever estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo*

melhor” (CONSELHO EUROPEU, 2003, p.1). Existindo um claro apelo à responsabilidade da segurança global, assim como da própria segurança: “*A Europa continua a ver-se confrontada com ameaças e desafios em matéria de segurança*”¹¹ (Ibidem).

A EES foi baseada claramente em pressupostos globais e holísticos. (STEN RYNNING, 2003, p.482) declarando que a UE e os seus Estados-membros deveriam cooperar para atingir as suas prioridades em matéria de segurança, num quadro que enfatiza as instituições multilaterais¹² (especificamente a ONU e organizações regionais) e o primado do direito (sustentando o princípio do uso de força como um último recurso). A Estratégia seria organizada em três capítulos: Análise do ambiente de Segurança; a definição dos três objectivos estratégicos e uma avaliação das implicações políticas para a UE.

Relativamente ao primeiro capítulo, durante o período da Guerra Fria, a segurança europeia foi caracterizada com base numa concepção unidimensional em termos político-militares, para anular o perigo militar de um inimigo claramente identificado. Esta definição unidimensional foi o produto de uma constelação bipolar, na qual a segurança da Europa dependia objetivamente de evitar um conflito armado no seu território, mantendo o equilíbrio e a balança de poder político-militar e nuclear entre os EUA e a URSS. Desta forma, a política de segurança da Europa, foi delineada sucessivamente pelos EUA dentro da estrutura da NATO, e limitada à política de defesa, estando o conceito de segurança reduzido à dimensão realista, com ferramentas de *hard power*. As dimensões não militares da segurança eram vistas com algum menosprezo, dadas as poucas implicações neste quadro de Guerra Fria. O fim da bipolaridade provocou uma mudança radical no ambiente de segurança europeu, nomeadamente o fim da

¹¹ Fazendo uma clara referência aos Balcãs “*A eclosão do conflito nos Balcãs veio lembrar-nos que a guerra ainda não desapareceu do nosso continente. Ao longo da última década, não houve no mundo uma única região que tivesse sido poupada a conflitos armados*”. *Op. Cit.* p. 2.

¹² “São poucos ou nenhuns os problemas que temos capacidade para enfrentar sozinhos. As ameaças acima descritas são ameaças comuns, que partilhamos com todos os nossos parceiros mais próximos. A cooperação internacional é uma necessidade. Devemos prosseguir os nossos objectivos, tanto através da cooperação multilateral nas organizações internacionais como por meio de parcerias com atores essenciais.

ameaça militar direta à segurança Europeia. Como consequência, a política de defesa tornou-se menos importante, e os Estados-membros deixaram de se sentir ameaçados, e rapidamente ensaiaram desejos de alargamento à Europa Central e Oriental (DEUTSCH, Karl W., 1957). Contudo, este novo ambiente internacional desencadeou uma vaga de conflitos armados inter e intra-estados nos países vizinhos da UE. Na ausência de uma ameaça militar importante, outras ameaças subjacentes ao terrorismo ou aos conflitos armados entre ou dentro esses países começaram a afetar intrinsecamente os valores e interesses da UE e constituir neste quadro, as principais fontes de ameaça à sua segurança: como o crime organizado, a imigração ilegal, subdesenvolvimento económico e social, e falta de instituições democráticas e o respeito pelos direitos humanos, os estados falhados, instituições multilaterais ineficazes, problemas ambientais, entre outros, mais difíceis de combater do que a anterior ameaça claramente identificada.

No segundo capítulo, a EES definiu os seus objetivos estratégicos. Para, Emil Kirchner e James Serling, *“the document also makes a distinction between vital and value interests by linking the former to the security and prosperity of the EU and its Member States”* (KIRCHNER e SERLING, 2002, p.427): enfrentar as ameaças; criar segurança na vizinhança¹³; e contribuir para uma

¹³ Na verdade, o surgimento do pensamento estratégico europeu surgiu fruto do relacionamento com os países vizinhos. A UE tinha já adoptado vários documentos de carácter estratégico, embora numa base regional. A abordagem global à segurança é particularmente visível na política da UE para países vizinhos, que tem tentado integrar através de uma vasta rede de relações, como testemunham o Pacto de Estabilidade para os Balcãs, a Parceria Euro-Mediterrânea, e a ajuda à transição da Europa Central e de Leste, considerada por alguns autores a maior conquista da Europa desde o início do projeto de integração. A abordagem global de segurança é particularmente visível da política da UE relativamente aos Estados vizinhos, que tenta integrar numa complexa rede de relações, como são testemunha o Pacto de Estabilidade para os Balcãs, a Parceria Euro-Mediterrânea, e a transição de sucesso, dos países da Europa Central de Leste, provavelmente a maior conquista da Europa desde o início do seu processo de integração. Sob a epígrafe, *‘Wider Europe/Neighbourhood Policy’*, esta abordagem foi também promovida pela Comissão através de uma estrutura melhorada das relações entre a UE e os seus vizinhos. O Objectivo desta política de vizinhança consiste em alcançar uma “área de prosperidade e valores partilhados”, através de uma integração económica, ao estabelecimento de relações políticas e culturais e co-responsabilidade na prevenção de conflitos. Para este fim, a EU tem vindo a oferecer vários “benefícios”, por exemplo no campo do acesso aos mercados e investimentos, concedidos mediante

ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo¹⁴, apresentando-se os dois primeiros como “vitais” e o último como “valor”. No que diz respeito ao primeiro objetivo – enfrentar ameaças – a UE pretende responder às atuais ameaças com uma panóplia diversificada de instrumentos, nomeadamente económicos, políticos, humanitários, policiais, judiciais e militares. A articulação de vários instrumentos tem sido visível nas diversas missões realizadas no âmbito da PCSD, ao longo dos últimos dez anos.

Relativamente ao segundo objetivo, a relação da UE com a sua vizinhança, em particular os vizinhos do continente europeu, pode ser considerada um “*complexo de segurança*”, tal como definiu Buzan (1981: 190) “*a group of States whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot realistically be considered apart from one another*”.

Por último, e com a referência à globalização, a EES define como objectivo estratégico final o estabelecimento de “*uma ordem internacional baseada no multilateralismo efetivo*”: uma sociedade internacional mais forte e instituições internacionais que funcionem sem atritos e onde se respeite as regras estabelecidas. O epicentro deste sistema são as Nações Unidas “Reforçar as Nações Unidas e dotá-la dos meios necessários para que possa cumprir as suas missões e atuar de forma eficaz é uma das prioridades da Europa” (CONSELHO EUROPEU, 2003, p.9). O aspeto principal desta atuação consiste na transformação do objeto da estratégia, e necessariamente dos seus meios e dos seus objetivos.

os progressos demonstrados no campo das reformas económicas e políticas nos Estados Vizinhos. Comissão Europeia (2003) ‘Wider Europe – Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours’. Bruxelas: Comissão Europeia, disponível no site http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf [acedido a 5 de Novembro de 2008] Vide por exemplo: Comissão Europeia. *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2004

¹⁴ A EES não refere de forma contundente a forma de governação global que deva ser perseguida, ou como a própria arquitetura institucional deva ser melhorada e quais serão as prioridades políticas que deverão ser tomadas, além do controlo da proliferação de armamento e do terrorismo, que constituem somente duas das várias questões globais que necessitam de rápida resposta. Talvez, a própria EES pudesse ter indicado uma direção-geral, o que não se verificou. Constata-se aliás que a necessidade de um governo global parece ter sido obscurecida pela ênfase colocada nos aspectos político-militares

Pese embora a construção normativa num quadro geral subjacente à estratégia, encontramos o esboço da alteração do paradigma estratégico europeu principalmente relativo aos instrumentos para prossecução dos seus objetivos, na sua terceira parte, acerca das Implicações Políticas para a Europa, nomeadamente o parágrafo que refere que a UE dever ser mais ativa e aplicar *“toda a gama de instrumentos de que [dispõe] para a gestão de crises e a prevenção de conflitos, incluindo atividades de natureza política, diplomática, civil e militar, comercial e em matéria de desenvolvimento”* (Ibidem: 11). Em primeiro lugar, o preço será pago em termos de sanções económicas reduzindo as parcerias e a cooperação, evidenciando claramente o uso da noção de condicionalidade na Estratégia, mas quando necessário, poderá incluir ainda numa fase inicial, o uso da intervenção militar.

2.2. Relatório de Execução de 2008

Apesar do documento original de 2003, ser considerado na sua generalidade um bom documento, a EES começou a ser repensada logo nos anos seguintes e solicitado pela presidência francesa¹⁵, a qual reconhecia que o mundo tinha mudado profundamente. Durante os cinco anos que decorreram após o lançamento da EES, vários debates se sucederam com o intuito de avaliar a EES e encontrar as ferramentas necessárias à sua melhor implementação e garantia de eficácia. Destes debates, salientam-se aqueles que foram promovidos pelos *Institute for Security Studies* da UE, não só pela identificação de novas ameaças, como também pela avaliação da ação externa da UE após a sua Estratégia¹⁶. Apesar desta necessidade de

¹⁵ Este acontecimento coincidiu com a total operacionalidade alcançada pela PCSD, a possível re-integração da França na NATO e a tomada de posse de um Novo Presidente Americano.

¹⁶ Os Debates promovidos pelo *Institute for Security Studies* no Ano de 2008, decorreram em Vilnius (29 e 30 de Maio); Roma a 5 e 6 de Junho (fornecendo uma visão geral do ambiente de segurança); Varsóvia (27 e 28 de Junho (Centrado na política de Vizinhaça) Helsínquia (18 e 19 de Setembro (focalizado na PESD); Paris (de Julho e 2 e 3 de Outubro Focado nas considerações estratégi-

tectada, nem todos os governos concordaram com a revisão da EES. Alguns países, especialmente a Alemanha que temia que a reabertura da Estratégia pudesse desencadear um debate pouco confortável sobre a Rússia, criando ou reforçando as divisões entre os novos e os velhos Estados-membros, e o Reino Unido, que pretendia que a PCSD se concentrasse nas reais capacidades, e não em revisões de aperfeiçoamento doutrinal¹⁷. Outros países tinham ainda a *securitarização* das políticas da UE nos campos da energia e do ambiente. Outras preocupações diziam respeito ao medo do enfraquecimento da EES. A adicionar a estas dificuldades, encontravam-se também em curso os esforços para a aprovação do Tratado de Lisboa. Por último, existiam ainda algumas reservas acerca do próprio método de Solana e da própria amplitude que o seu mandato estaria a tomar (TOJE, 2010). À agenda pós-moderna tão presente no documento de 2003, juntaram-se novas ameaças, nomeadamente a Guerra. O retorno aos conflitos e a crise financeira global, tinham alterado o *modus operandi* das relações internacionais. As alterações no sistema multipolar foram acompanhadas pelo ressurgimento das *power politics* e pelas pressões crescentes na estrutura institucional e normativa.

Não obstante todas estas vicissitudes é aprovado, sob a forma de Relatório, pelo Conselho Europeu de 11 de dezembro de 2008, a revisão da EES de 2003, com o título de “Relatório sobre a execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em mudança” (CONSELHO EUROPEU, 2008). Este documento fez uma avaliação da implementação da EES desde 2003, atualizando as ameaças, e reforçando aspetos como as alterações climáticas, as vulnerabilidades no acesso à energia e sistemas de informação e a questão da saúde pública.

cas) Disponíveis os programas e os relatórios em [www.iss.europa.eu/seminars/select_category/26/?tx_ttnews\[pS\]=1199142000&tx_ttnews\[pL\]=31622399&tx_ttnews\[arc\]=1&Hash=d882d0d692](http://www.iss.europa.eu/seminars/select_category/26/?tx_ttnews[pS]=1199142000&tx_ttnews[pL]=31622399&tx_ttnews[arc]=1&Hash=d882d0d692)

¹⁷ Um diplomata francês envolvido nos aspectos da política de segurança referiu que “Britain and Germany opposed any new strategy. The British, particularly, were concerned that CSDP should delivery tangible capabilities, not more visionary statements. In Germany the previously mentioned debate over their forces in Afghanistan made any debate on military security difficult” Personal communication, senior German Diplomat (Berlin, 6 May 2009) em The EU Security Strategy Revised: Europe Hedging Its Bets ASLE TOJE *European Foreign Affairs Review*. Vol. 15 (2010), pp.171–190.

Em relação ao texto de 2003, as referências explícitas ao ator global são preteridas pela projeção do ator normativo e *peace-settler*, enquanto ator ativo na comunidade internacional, consciente das suas responsabilidades e pró-ativo na sua ação estratégica, pese embora as suas deficiências relativamente às situações em que os meios militares poderão ser empregues e em relação às questões de coordenação institucional. Em boa verdade, o Relatório não pode ser qualificado como uma "revisão estratégica" no sentido em que o mesmo não avaliou a eficácia do documento precedente, a interação entre as políticas e ações, ou a própria (re)definição da política externa e de defesa da União, e das suas prioridades políticas.

3. Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da EU

Depois das inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, nomeadamente da Cooperação Estruturada Permanente (art. 42º, art.46 e protocolo 10) que vem permitir uma maior cooperação entre os Estados-membros que disponham das capacidades militares necessárias e das cláusulas de assistência mútua (art. 42º-7) e de solidariedade (art. 222º) ambas respeitantes à solidariedade entre os Estados-membros, no campo da segurança e defesa e do próprio alargamento das missões de gestão de crises (art. 43º), observou-se um hiato entre o campo doutrinal com a estratégia de 2003. Simultaneamente, a Primavera Árabe, a invasão da Crimeia pela Rússia, o surgimento do Estado Islâmico e da proclamação do Califado no Iraque e na Síria em 2014, seguidos pelos ataques terroristas a várias cidades europeias colocaria novamente a segurança e a Defesa na agenda de Bruxelas. Conduto, as expectativas mais ambiciosas, de uma revisão estratégia até 2015, seriam defraudadas, quer por falta de vontade política para implementar a PCSD, quer pelo período de estagnação que entrou a defesa europeia, depois da crise das dívidas soberanas.

Apenas em junho de 2015, os Estados-Membros apelariam à apresentação ao Conselho Europeu de uma Estratégia Global da UE sobre política Externa e Segurança da UE, até junho de 2016, acordando também

na prossecução dos trabalhos com vista a uma política comum de segurança e defesa mais eficaz, visível e orientada para os resultados. Assim, a *Estratégia Global para a política externa e de segurança – Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte* " seria apresentada, ao Conselho Europeu, a 28 de junho de 2016 (SEAE, 2016)¹⁸, depois de uma equipa liderado por Nathalie Tocci, subdirectora do *Istituto Affari Internazionali*, ter desenhado a estratégia em torno do conceito de resiliência, no sentido de reforçar a capacidade da UE de resistir às ameaças internas e externas, de acordo com as preferências dos Estados-Membros e dos cidadãos europeus¹⁹.

Do documento apresentado são visíveis cinco prioridades para a ação externa da UE:

1. A UE deve melhorar a segurança da União, referindo-se especificamente a medidas de combate ao terrorismo, às ameaças híbridas, às alterações climáticas e à segurança energética. Para além de melhorar as suas capacidades de defesa, o documento solicita que a UE intensifique os seus esforços no domínio da cibersegurança e das comunicações estratégicas.
2. A UE deve procurar reforçar a capacidade de resistência dos Estados e das sociedades do Leste e do Sul, que abrange um perímetro geográfico delimitado pelos Balcãs Ocidentais, África Subsariana e Ásia Central; e estabilizar as frágeis estruturas estatais e que envolve uma política migratória mais eficaz centrada nos países de origem e de trânsito dos migrantes e refugiados.

¹⁸ O termo estratégia Global, para o General Beaufre, correspondia a uma estratégia ampla, com objectivos de política externa a serem realizados a longo-prazo, com uma vasta categorização dos instrumentos e meios a serem utilizados para a obtenção desses objectivos. Sobre este assunto ver também Kennedy, P. (ed.) (1991). *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven: Yale University Press. Gaddis, J.L. (2004). *Surprise, security, and the American experience*. Boston: Harvard University Press.

¹⁹ A política Externa apresenta-se como a área em que os Europeus querem mais Europa. Uma sondagem de 2016 revelou que 74% dos europeus gostariam de ver um papel mais forte da UE no mundo. Pew, *Europeans Face the World Divided*, June 2016, p. 5, Disponível na internet <file:///C:/Users/Tocci/Downloads/Pew-Research-Center-EPW-Report-FINAL-June-13-2016.pdf> (consultado a 2 de abril de 2017)

3. A UE deve elaborar uma abordagem integrada da UE em matéria de conflitos e crises baseada na paz preventiva, na segurança e na estabilização, na resolução de conflitos e na "economia política".
4. A UE deve fazer uso da sua experiência com os efeitos de promoção da paz e do processo de integração para apoiar as ordens regionais em todo o mundo;
5. A UE deve assumir um compromisso renovado com um sistema multilateral de governança global, com base no direito internacional, a fim de garantir o respeito pelos direitos humanos e os princípios do desenvolvimento sustentável e garantir "um acesso duradouro aos bens comuns globais". (SEAE 2016)

Com o propósito de transformar esta visão em ação, a Estratégia Global insta, finalmente, a um investimento colectivo na credibilidade da UE, nomeadamente, mas não exclusivamente, através de capacidades reforçadas de defesa e segurança, da capacidade de resposta, através de instrumentos diplomáticos, de segurança e de desenvolvimento mais reactivos, através de inovações institucionais e de políticas, incluindo o papel do SEAE e da "abordagem global" da UE em relação a conflitos e crises e através de melhores ligações entre as políticas internas e externas da UE, tal como exigido pelos fenómenos de migração e terrorismo.

Observa-se que a Estratégia Global reflete por um lado, a alteração no ambiente de segurança e por outro a necessidade de responder a essa metamorfose com um vasto conjunto de ferramentas, apresentando-se com ambições “duplamente globais”, quer em termos geográficos quer ao nível das temáticas (ZANDEE, 2016, p.26)

Ao contrário do modelo seguido após a EES de 2003 e do Relatório de Implementação de 2008, a UE tem-se empenhado na necessidade de efetivação da Estratégia Global, tendo-se assistido, nos últimos meses, pelo menos de uma forma declaratória por parte do Conselho e da Alta Representante à elaboração de vários documentos com o objetivo quer da sua implementação e , simultaneamente, da sua exequibilidade, nomeadamente através do delineamento de um plano de ação que incorpore os três elementos considerados estratégicos: (i) Nível de ambição e missões; (ii) capacidades; e (iii) Instrumentos necessários para um maior empenhamento Estados-Membros.

Ora, é exatamente no aspecto da execução da Estratégia Global, que a mesma se diferencia da sua antecessora. Nas palavras de Nathalie Tocci (2016, p.462) *“An EUGS therefore had to be actionable: it could not limit itself to the vision, but had to point the way forward regarding the action.”*.

3.1. Roteiro de Bratislava

Na Cimeira de Bratislava a 16 de Setembro de 2016 (CONSELHO EUROPEU, 2016), o Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk²⁰, a Presidência eslovaca do Conselho e a Comissão Europeia estabeleceram um "roteiro", que consiste num programa de trabalho para refletir a União Europeia sem o Reino Unido e o futuro da integração Europeia, incluindo a integração na política de defesa, apresentando aos líderes da UE a oportunidade de apresentarem uma ampla exposição da unidade europeia ao mundo, numa altura em que a UE era criticada pela sua resposta fragmentada a questões sensíveis, como a crise dos refugiados²¹. O principal resultado da reunião foi o acordo da UE sobre o Roteiro de Bratislava, e de conjunto de objectivos políticos e calendários provisórios concebidos para orientar a União nos próximos meses.

Neste documento são visíveis as seguintes prioridades:

1. Migração e fronteiras externas – restabelecer o controlo total das

²⁰ Na preparação do Conselho de Bratislava, o Presidente do Conselho Europeu, Tusk, consultou os Estados-Membros para debaterem as suas preocupações e perspectivas sobre as questões atuais, procurando identificar áreas comuns, as quais foram publicadas a 13 de setembro e identificou como prioridade a segurança interna, defesa externa e questões económicas e sociais. Em contraste com o discurso do Presidente da Comissão Europeia Juncker sobre o Estado da União, a carta do Presidente Tusk solicita um "equilíbrio saudável" entre as prioridades dos Estados-Membros e as instituições da UE. Sublinha, também, que as instituições da UE devem apoiar as prioridades acordadas entre os Estados-Membros e não impor as suas próprias.

²¹ A Cimeira de Bratislava é única em termos de negociações do Conselho Europeu, tanto em formato como em conteúdo. Não só marca a primeira reunião sem a presença do Reino Unido em 43 anos, mas também marca a primeira séria troca de opiniões sobre o futuro do projeto europeu nos últimos anos.

fronteiras externas

2. Segurança Externa e Defesa – garantir a segurança interna, combater o terrorismo e reforçar a cooperação da UE em matéria de segurança e defesa externas
3. Desenvolvimento Económico e Social – relançar o mercado único. (CONSELHO EUROPEU, 2016)

Este documento veio confirmar o nível de ambição, desde a gestão das crises até à proteção da Europa e propor a alteração dos procedimentos da PCSD (financiamento das missões, avaliação das ameaças, coordenação do planeamento) e estruturas, bem como o desenvolvimento de capacidades (plano de desenvolvimento, autonomia estratégica, base industrial, propostas da Comissão) e mecanismos de cooperação (cooperação estruturada permanente, NATO-UE).

Este documento, induziu, ainda, à atualização ou elaboração de estratégias temáticas ou geográficas: incluindo, entre outras, uma Estratégia Regional da UE para a Síria e o Iraque e uma Estratégia UE-África centrada na juventude, que permita responder aos desafios migratórios- 2016/2017;

No entanto, a Cimeira também revelou o surgimento de novas alianças e divisões entre os Estados-membros. Tradicionalmente, a UE tem sido dividida numa base regional, com o grupo do Norte liderado pela Alemanha e o grupo do Sul liderado pela França. O Reino Unido tem sido há muito tempo percebido como um contrapeso para esses eixos.²² A decisão do Reino Unido de abandonar a UE acelerou a tendência dos Estados-Membros de procurar parceiros com a mesma opinião na tentativa de se posicionarem numa União de 27 membros²³. Estes novos subgrupos são

²² Outros grupos, como o Triângulo de Weimar entre a Alemanha, a França e a Polónia, quase desapareceram, à medida que suas prioridades internas e liderança política mudaram.

²³ A mais visível destas novas alianças foi o Grupo Visegrád (Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia), que tem repetidamente condenado o tratamento dado pela UE à crise migratória e apelou ao reforço do papel dos parlamentos nacionais. O grupo reuniu-se informalmente antes da Cimeira para acordar posições comuns. Em 9 de Setembro de 2016, a Grécia acolheu o encontro inaugural dos Estados "EUMed" (Portugal, Espanha, Itália, Chipre, Malta, França). Na sua Declaração Comum, apelaram a políticas da UE centradas na promoção do crescimento e do emprego. Este documento reflecte as tensões existentes entre o

em grande parte definidos pelas suas posições sobre os grandes desafios e crises que se atravessam, nomeadamente no que diz respeito à sua posição sobre a crise dos refugiados e a governação securitária e económica.

3.2. Plano de Implementação sobre Segurança e Defesa

Depois do Roteiro de Bratislava ter estabelecido o guião que a UE deveria seguir para a implementação da Estratégia Global da UE, surge a 14 de novembro de 2016, o Plano de Implementação sobre Segurança e Defesa, com vista a executar a Estratégia Global propõe que a ação da União Europeia se centre nos seguintes elementos: Definição de um novo nível de ambição, capaz de responder aos conflitos externos e crises, capacitação de parceiros com vista à proteção da União e dos seus cidadãos.

O plano reconhece ainda que para a concretização deste novo nível de ambição será necessário a adopção de medidas tangíveis, de uma forma credível, nas palavras da Alta Representante, *"This is no time for theoretical or abstract discussions on European defence. (The Plan) is about doing concrete things, as of tomorrow, together."* (MOGHERINI, 2016).

Assim, o Plano estabelece:

1. Identificação das Prioridades ao nível do Desenvolvimento de Capacidades
 - Revisão do Plano de Capacidade Cívica, incluindo a capacidade de resposta
 - Elaborar um Plano de Ação de Defesa Europeia (PAED) para apoio de capacidades;
 - Explorar a Cooperação Permanente Reforçada (arts. 42º e 46º do TUE e Protocolo 10);
 - Criar um Semestre europeu de Defesa (em analogia ao modelo adotado pela UE no âmbito da UEM) para encorajar um

Norte eo Sul em relação às questões económicas e, mais especificamente, as tensões entre a Alemanha e os Estados-Membros do SulEUMed Rebellion: EU Falling Apart Never to Be <<United Europe>> We Once Knew. September 2016. Available at: <http://www.strategic-culture.org/news/2016/09/15/eumed-rebellion-eu-falling-apart-never-united-europe-we-once-knew.html>

maior grau de compromisso entre os EM em matéria de defesa;

- Reforçar a BTIED, incluindo a investigação conjunta e aquisição através de um futuro Programa de Defesa Europeia e identificação de áreas estratégicas;

2. Possíveis alterações das estruturas institucionais e procedimentos:

- Estabelecimento de um Quartel General Único, com vista a reforçar a capacidade de planeamento e condução de missões e operações e a reação rápida;
- Expandir as capacidades de resposta através do desenvolvimento de instrumentos de reação rápidos, incluindo opções para o uso dos Battlegroups e o artº 44º TUE.
- Revisão dos arranjos financeiros, incluindo o mecanismo Athena;
- Reforçar a análise da situação e a partilha de informação.
- Parceiros em segurança e defesa: NATO; Cooperação com as NU, União africana, OSCE e parceiros bilaterais chave como os EUA; apoio aos países parceiros sobre a prevenção de conflitos e resolução de crises

3. Diplomacia Pública e Multilateralismo (COUNCIL OF EUROPEAN UNION, 2016)

3.3. Conclusões do Conselho

A 6 de Março de 2017, as Conclusões do Conselho sobre o progresso na implementação da Estratégia Global da sublinha, também, que se deve melhorar as estruturas de Gestão de crises da PCSD; continuar a trabalhar na Cooperação Estruturada Permanente (PESCO); revisão Anual Coordenada de Defesa; desenvolvimento das capacidades civis; implementação em várias outras áreas (reforço do multilateralismo, revisão do Plano de Desenvolvimento de capacidades e do mecanismo Athena) (COUNCIL OF EU, 2017).

Recentemente, a 18 de Maio de 2017, o conselho Europeu sublinhou que aguarda com expectativa, a criação efetiva, como objectivo a

curto prazo, da Capacidade de Planeamento e Conduta Militar (MPCC) no Estado-Maior da UE em Bruxelas²⁴.

O Conselho reiterou, também, o seu apelo a uma rápida conclusão dos trabalhos sobre a proposta legislativa de alteração do instrumento que contribui para a estabilidade e a paz, enquanto contributo importante para permitir que a UE dê capacidade de forma eficaz, responsável e transparente e o âmbito geográfico flexível da iniciativa e, neste contexto, exorta a prosseguir os trabalhos em curso, incluindo os casos-piloto, bem como identificar e desenvolver novos projectos no domínio do reforço das capacidades de apoio à segurança e ao desenvolvimento (CBSD). O Conselho recorda ainda a sua proposta de elaborar um instrumento específico para o reforço das capacidades, estando previsto para junho de 2017 a implementação pela Comissão do Plano de Ação Europeu para a Defesa de Novembro de 2016, centrado na criação do Fundo Europeu de Defesa (COUNCIL OF EUROPEAN UNION, 2017a)²⁵.

4. Conclusão

²⁴ O qual deverá assumir responsabilidades a nível estratégico para o planeamento operacional e a condução das missões militares não executivas da UE, sob o controlo político e estratégico Orientação do Comité Político e de Segurança. O Diretor-Geral do Estado-Maior da UE será o Diretor do CPPM e, nessa qualidade, assumirá as funções de comandante de missões para missões não executivas de PSDC, incluindo as três missões de formação da UE destacadas na República Centro-Africana, no Mali e na Somália

²⁵ A Comissão já tinha elaborado um roteiro para facilitar o acesso da indústria da defesa aos fundos de I & D de que fora excluído, para o qual teve de criar uma linha especial de financiamento, o que permitiria à indústria da defesa aceder a fundos específicos de investigação tecnológica em 2017 antes de poder aceder aos do quadro financeiro plurianual (2021-2027). Mais tarde, elaborou um outro relatório de execução em Maio de 2015, a fim de informar o Conselho Europeu de Junho de 2015 sobre os progressos realizados desde 2013. Vide Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2014) 387 24 June 2014 on A new deal for European defence. Implementation Roadmap for Communication COM (2013) 542. Towards a more competitive and efficient defence and security sector

A Estratégia Europeia de Segurança de 2003 representou mais do que seu texto afirmou, pois possibilitou a construção de uma “cultura estratégica”. A EES plasmou, pela primeira vez, num documento estratégico da UE, a sua afirmação de uma potência nas relações internacionais. A EES rapidamente se disseminou como uma espécie de manifesto para a projeção da União como comunidade produtora e promotora de normas e valores naturalmente exportáveis, seja para a sua vizinhança próxima, seja para o resto do mundo, com o enquadramento legal devido, quer a nível decisório, quer a nível operacional. O documento articulou o pensamento estratégico europeu, e conceptualizou o que a UE pensa dela própria e como vê o seu próprio papel no ambiente internacional e o seu relacionamento com os outros atores.

Acima de tudo, a EES criou um círculo virtuoso para uma ação política da UE mais forte e abriu novos caminhos e em vários domínios. Contudo este documento não pretendeu ser eterno e preservado para sempre, mas que evoluísse e se desenvolvesse tal como a própria UE e o sistema internacional. Na verdade, o ambiente de ameaças conheceu várias alterações desde 2003 e 2008. Se o terrorismo, a proliferação de ADM, os conflitos regionais, os Estados-falhados, o crime organizado, a insegurança energética e as alterações climáticas ainda estão entre nós, o seu caráter e o seu contexto alterou-se significativamente. A amplitude e a velocidade das modificações introduzidas pela invasão da Crimeia pela Rússia, “Primavera Árabe” nos países vizinhos do Norte de África e do Médio Oriente, o Estado Islâmico revelaram o ritmo de mudança no ambiente de ameaças, como a crise dos refugiados. O atual sistema internacional e o deslocamento geopolítico revelaram também a ascensão inexorável de potências mundiais, como a China, a Índia, ou o Brasil; novas parcerias estratégicas; e a evolução das relações com organizações internacionais, que necessitam de um “multilateralismo renovado”.

Com efeito, a apresentação da Estratégia Global da UE para a Política Externa e Segurança, em Junho de 2016, surge, mesmo, tardiamente. Mas a hora é, agora, de escolhas. A União Europeia perderá um dos cofundadores da própria política de segurança e defesa da UE em Saint Malo, o Reino Unido, que de acordo com a Agência Europeia de Defesa, foi o Estado-Membro da UE que mais gastou em defesa em termos totais, um

dos poucos que compromete mais de dois por cento do PIB para as despesas de defesa e o país com maior número total de forças terrestres projectáveis. Contudo, o Reino Unido, foi também o país da UE que manteve sempre a NATO como plataforma preferida para a intervenção militar comum no exterior impedido, repetidas vezes o desenvolvimento de capacidades militares europeias comuns, incluindo a criação de estruturas permanentes de Comando e Controlo para a UE.

A acrescentar ao Brexit, também a nível endógeno, a UE vive uma divisão relativamente ao acolhimento de Refugiados. Com efeito, os tempos de crise não costumam ser associados à profunda reflexão, mas representam, algumas vezes, momentos de oportunidade. Ora, o desenvolvimento da Estratégia Global está, por enquanto, a conciliar as várias iniciativas de execução sem grandes problemas. Convém salientar, em particular, os progressos realizados na cooperação entre a NATO e a UE (equilíbrio de encargos e responsabilidades de ambos os lados do Atlântico) como o nexó e as expectativas de cooperação que se abriram entre o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e a Política Externa e de Segurança, reforçando o nexó interno-externo (integrando os processos de internacionalização e internalização das duas esferas de segurança).

No entanto, um consenso excessivo pode comprometer a diluição e a UE deve procurar um documento orientador forte, que reconcilie todos os Estados-Membros, uma vez que os gastos com a Defesa Europeia, ainda recaem sobre os orçamentos dos Estados-Membros que dela decidem participar.

Conclui-se que elaborar uma estratégia é definir uma maneira para otimizar o uso dos meios disponíveis para a obtenção desse fim. Elaborar uma estratégia pode, no entanto, ser muito mais. No caso da União Europeia e da sua Estratégia Global, claramente se percebe que a sua estratégia se tornou simultaneamente uma questão de identidade, de credibilidade e de legitimidade. A Estratégia Global, traduz, simultaneamente um exercício de identificação de um vasto número de variáveis e compromissos – muitas vezes contraditórios – de compromissos públicos, visibilidade e ação. Assim, e para a investigação em análise, sobre a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia é defendido, que a União

Europeia necessita adoptar uma noção inclusiva de segurança e do seu próprio objeto. Uma estratégia global deverá tentar evitar as discórdias internas e assegurar a participação da UE no processo de tomada de decisão internacional, bem como o alinhamento do pensamento estratégico dos Estados-membros e fornecer uma linha clara para a ação.

Bibliografia

BAILES, Alyson. *The European Security Strategy: An Evolutionary History*. Stockholm: International Peace Research Institute, 2005. ISBN 664 13553

LIDDELL HART, Basil. *Strategy*. New York: Frederick A. Praeger, 1967. ISBN 0452010713

BEAUFRÉ, Andre. *An Introduction to Strategy, with Particular Reference to Problems of Defense, Politics, Economics, and Diplomacy in the Nuclear Age*. New York: Praeger, 1965. ISBN 0571089798

BEAUFRÉ, Andre. *Deterrence and Strategy*. New York: F.A. Praeger, 1966. ISBN 8425902568

BEAUFRÉ, Andre. *Strategy of Action*. London: Farber and Farber, 1967. ISBN 0844803103

BIRD, Tim. The European Union and Counter-insurgency: Capability, Credibility, and Political Will. *Contemporary Security Policy*. Vol. 28, n.º1, (2007), pp.182-196.

BISCOP, Sven. *The European Security Strategy: A Global Agenda for Positive Power*. Oxon: Routledge. ISBN 0754644693.

BISCOP, Sven. *The European Security in Context*. In: *The EU and the European Security Strategy*, ISBN 0415590779. Oxon: Routledge, 2008. pp.5-20.

BISCOP, Sven e Jan ANDERSON. The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe. London: Routledge, 2008. ISBN 0415479770.

BONO, G. 2006. The Perils of Conceiving EU Foreign Policy as a 'Civilizing' Force. *Internationale Politik und Gesellschaft*. Vol. 1, pp.150-163.

BUZAN, Barry. People, States and Fear: An Agenda For International Security Studies in the Post-Cold War Era. Hertfordshire: European Consortium for Political Research Press. ISBN 0955248817

COELMONT, J. 2012. An EU Security Strategy: An Attractive Narrative. Security Policy Brief n.º 34.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre a Prevenção de Conflitos. COM(2001)211 final. Bruxelas: Comissão Europeia, 2001.

COMISSÃO EUROPEIA. Wider Europe – Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Brussels, 2003

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança - Garantir a Segurança num Mundo em Mudança. S407/08. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 2008

CONSELHO EUROPEU. Declaração e Roteiro de Bratislava, 2016. Consultado a 3 de dezembro de 2016) Disponível na internet: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

CORNISH, Paul e EDWARDS, Geoffrey. Beyond the EU/NATO Dichotomy: The Beginnings of a European Strategic Culture. *International Affairs*. Vol. 77, n.º 3 (2001), pp. 587-603.

COUNCIL OF EUROPEAN UNION. Implementation Plan on Security and Defence. DOC. 14392/16, Brussels: European Union, November 4, 2016.

COUNCIL OF EUROPEAN UNION. Council conclusions on progress in implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence. PRESS RELEASE 110/17 Brussels: Council of European Union, March 6, 2017.

COUNCIL OF EUROPEAN UNION. Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy. Doc. 9178/17. Brussels: Council of European Union, 2017b.

COUTO, Abel Cabral. Elementos de Estratégia-Apontamentos para um Curso. Lisboa: IAEM, 1988. ISBN 972-618-321-9

COUTO, Abel Cabral. Da Importância de uma Teoria. In: Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial. Obter Superioridade em contextos conflituais e competitivos, Lisboa: Sílabo, 2002. ISBN 9726182751. pp.17-22.

COUTO, Abel Cabral. Posfácio. In ABREU, Francisco - *Pensar a Estratégia. Do Político-Militar ao Empresarial*. Lisboa: Sílabo, 2004. ISBN 9726182751. pp.215-230.

COUTO, Abel Cabral. Raymond Aron e a Teoria da Estratégia. *Nação e Defesa*. Vol. 111, n.º3 (2005), pp.7-26.

DEUTSCH, Karl W. Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton: Princeton University Press, 1957. ISBN 0837110548.

FERNANDES, José Pedro Teixeira. Teoria das Relações Internacionais: da abordagem clássica ao debate pós-positivista. Coimbra: Almedina, 2004. ISBN 9789724038995.

FERNANDES, António Horta. A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa. Lisboa: Cadernos do IDN, 2007. ISSN 1646-4397

FERNANDES, António Horta. A Estratégia e as Relações Internacionais. *Nação e Defesa*. Vol.122, n.º4, (2009) pp. 151-172.

FERREIRA-PEREIRA, Laura. 2005. A Europa da Defesa. O Fim do Limbo. *Nação e Defesa*. Vol. 110, 3ª Série, (2005) pp. 87-127.

GNESOTTO, Nicole. L' Union Européenne entre Terrorisme et Élargissement. *Critique Internationale*. Vol. 17 (2002) pp. 6-15.

HEISBOURG, F. The European Security Strategy is not a security strategy. In: S. Everts, L. Freedman, C. Grant, F. Heisbourg, D. Keohane, and M. O'Hanlon (Eds.), *The European Security Strategy is not a security strategy*, Chapter 3.

HOWORTH, Jolyon. Saint-Malo Plus Five: An Interim Assessment of ESDP. *Notre Europe*, 2003

HOWORTH, Jolyon. *Security and Defence Policy in the European Union*. Houndmills: Palgrave, 2007. ISBN 9780230362345.

KIRCHNER, Emil and James SERLING. 2002. The New Security Threats in Europe: Theory and Evidence. *European Foreign Affairs Review*. Vol. 7, n.º4, pp.423-452.

KUJAT, Harald. A New European Security and Defence Identity. In: *The Path to European Defence - New Roads, New Horizons*. ISBN 0955620287. London: John Harper Publishing (2009), pp.31-34.

MARTINS, Raul François. Acerca Do Conceito de Estratégia. *Nação e Defesa*. Vol. IX, n.º29, 1984. pp.97-125.

MENON, Anand. From crisis to catharsis: ESDP after Iraq. *International Affairs*. Vol. 80, n.º 4 (2004), pp.631-648. ISBN 3569527

MOGHERINI, Federica. Mogherini presents Implementation Plan on Security and Defence to EU Ministers, 2016. (consultado a 3 de Março de

2017) Disponível na Internet https://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/14820/mogherini-presents-implementation-plan-on-security-and-defence-to-eu-ministers_zh-hans

O'SULLIVAN, Domhnall. A Global Strategy for a Global Player? Shaping the EU's Role in the World. Brussels, 2016.

QUILLE, Gerrard. Making Multilateralism Matter: The EU Security Strategy Review. *European Security*. Vol. 18 (2003), pp.1-2.

QUILLE, Gerrard. The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests? *International Peacekeeping*. Vol. 11, n.º3 (2004), pp.422-438.

SEAE, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016.

STEN, Rynning. The European Union: Towards a Strategic Culture? *Security dialogue*. Vol. 34, n.º4 (2003), pp.479-496.

TOCCI, Nathalie. 2016. The making of the EU Global Strategy. *Contemporary Security Policy*. 37(6), pp.461-472.

TOJE, Asle. 2005. The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal. *Kluwer Law International*. ISBN 1384-6299. Vol. 10, n.º1, pp.117-133.

TOJE, Asle. The EU Security Strategy Revised: Europe hedging its bets. *European Foreign Affairs Review*. ISBN 1384-6299. Vol. 15 (2010), pp.171-190.

TOJE, Asle. The European Union as a Small Power. After the Post-Cold War. Houndmills: Palgrave MacMillan, 2010. ISBN 978-0-230-24396-5

WHITE HOUSE. 2010. National Security Strategy. Washington: White House.

XAVIER, Ana Isabel Marques. Dissertação de Doutoramento. A União Europeia e a Segurança Humana: um actor de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospectivas. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010.

ZANDEE, Dick. EU Global Strategy: from design to implementation, 2016.

ZWITTER, Andrej e Lawrence KETTLE. Global Strategy Choices (GSC): Prognosis and Strategic Planning for European Foreign and Security Policy, 2015.